

Geschiede en ongeschikte kiezers. Het kiesrecht tussen 1848 en 1919

Ron de Jong

Inleiding

Tussen de invoering van het direct kiesrecht in 1848 en het algemeen vrouwenkiesrecht in 1919 zijn in de Tweede Kamer veel debatten gevoerd over noodzaak en wenselijkheid van een uitbreiding van het kiesrecht. Tijdens deze debatten, waarvan de diepgang in de loop van de tijd sterk toenam, kwamen twee onderwerpen telkens terug. Ten eerste de vraag of het kiesrecht een recht was of een middel. Draaide het om de rechten van de burgers of om het kiezen van goede afgevaardigden? In het eerste geval kwam, in principe, iedereen voor kiesrecht in aanmerking en werden sommige ongeschikte groepen buitengesloten, zoals veroordeelden, wanbetalers of bedelden. In het tweede geval werden sommige groepen burgers aangewezen als geschikte kiezers. Ten tweede de vraag of het kiesrecht een individueel recht was of dat het organisch was. Stemde je als individu of als lid van een groter verband als het gezin, een beroep of een stand? Deze vragen staan centraal in dit artikel.

Deze bijdrage heeft een chronologische opbouw. Zij behandelt het denken over kiesrecht tussen 1848 en 1919. De nadruk ligt daarbij op de parlementaire behandeling van het kiesrecht. Af en toe wordt de chronologie afgewisseld door een thematisch onderwerp.¹

De grondwetsherziening van 1848. Het primaat van de belastingaanslag ofwel de census

Onder invloed van de Europese revoluties begin 1848 maakte koning Willem II een politieke ommezwaai waardoor de bestaande impasse rond de vraag of en hoe de Grondwet moest worden herzien werd doorbroken. De koning passeerde zijn ministers en de Kamermeerderheid en benoemde de

¹ Deze bijdrage is een afgeleide van mijn bijdrage aan een bundel over de geschiedenis van het kiesrecht die in december 2017 bij Amsterdam University Press zal verschijnen ter gelegenheid van honderd jaar algemeen kiesrecht. Ik bedank Heleen Hörmann en Alexander van Kessel voor hun opmerkingen.

liberale criticus J.R. Thorbecke tot voorzitter van een staatscommissie tot herziening van de Grondwet.

De commissie leverde snel werk en in april 1848 was een voorstel tot herziening van de Grondwet gereed. Dit voorstel werd grotendeels door het kabinet overgenomen en mede onder druk van de koning ging de weigerachtige Tweede Kamer akkoord. Kernstukken van de herziening waren: directe verkiezingen voor de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden, ministeriële verantwoordelijkheid en onschendbaarheid van de koning.

Wat het kiesrecht betreft draaide de grondwetsherziening niet om uitbreiding, daarvan was nauwelijks sprake, maar om de invoering van direct kiesrecht. Tot dan toe werd de Tweede Kamer indirect gekozen door de Provinciale Staten, die op hun beurt weer waren samengesteld uit afgevaardigden van de steden, de ridderschappen en de landelijke stand.

Voor de staatscommissie was direct kiesrecht voorwaarde om de burgerij het besef te geven dat deze meeregeerde. 'De Grondwet sloot volkskracht buiten; zij moet die nu in alle aderen des Staats trachten op te nemen.'² Electorale participatie als voorwaarde voor een krachtige nationale regering was een van de belangrijkste grondslagen van de grondwetsherziening.

Voor de liberale hervormers was kiesrecht een middel van vertegenwoordiging. Bij het toekennen van kiesrecht ging het erom de geschikte burgers te selecteren zodat er een 'goede' Tweede Kamer tot stand zou komen. Op welke manier moest dat gebeuren? Idealiter door een persoonlijk examen, maar dat was vanuit een praktisch oogpunt onhaalbaar. De staatscommissie wilde bepaalde categorieën geschikte burgers kiesrecht geven, maar kwam niet verder dan gepromoveerden. Voor andere categorieën bleek het niet mogelijk duidelijke criteria op te stellen.³

Dat de belastingaanslag het criterium werd voor het verlenen van kiesrecht was vooral bij gebrek aan een beter instrument. In het Nederland van rond 1850 was alleen de belastingdienst in staat gegevens te leveren waarmee burgers onderling vergeleken konden worden. De census gold zodoende 'als teeken eener vermoedelijke bekwaamheid'.⁴ Thorbecke

² 'Verslag der commissie aan den koning', in: *Handelingen over de herziening der Grondwet* ('s-Gravenhage 1848) 198-200.

³ 'Verslag der commissie', 212.

⁴ *Ibidem*, 212.

erkende dat er door de census 'kiezers zullen zijn zonder begrip, zonder wil en burgerzin'.⁵

De regering volgde het voorstel van de staatscommissie. Minister van Binnenlandse Zaken D. Donker Curtius stelde direct kiesrecht voor met een census tussen de 20 en 160 gulden, vast te stellen naar de plaatselijke omstandigheden. Capaciteitenkiesrecht, zoals voor gepromoveerden, werd echter op principiële gronden verworpen. De regering gaf daarmee aan een heel andere kijk te hebben op goede kiezers dan de staatscommissie. Het ging haar namelijk niet om politiek beoordelingsvermogen, maar om de vraag of een kiezer voldoende bezit had om te waarborgen dat hij belang had bij het in stand houden van de orde en rust.⁶ Daarvoor was de census een veel geschiktere maatstaf dan voor het vaststellen van bekwaamheid.

Op het punt van het kiesrecht kwamen de voorstellen tot grondwetswijziging betrekkelijk ongeschonden door de parlementaire behandeling. In het vervolg werden de Kamerleden rechtstreeks gekozen in kiesdistricten door de meerderjarige mannelijke Nederlanders die een bedrag in de directe belastingen betaalden tussen de 20 en 160 gulden. De nadere uitwerking van deze bepalingen zou plaatsvinden in een nog te ontwerpen kieswet.

De Kieswet van 1850 stelde de census per kiesdistrict vast. De meeste plattelandsgemeenten op de zandgronden kregen het grondwettelijk minimum van 20 gulden, terwijl de census op de kleigronden uiteenliep van 28 tot 32 gulden. (Middel)grote steden hadden meestal een hogere census dan het omringende platteland. Het grondwettelijk maximum van 160 gulden werd nergens gehaald. Met 112 gulden had Amsterdam de hoogste census.⁷

Met veel gemeenten op of net boven de minimumcensus was er niet veel ruimte om in de toekomst nog grote verlagingen door te voeren. Bij de grondwetsherziening van 1887 werd berekend dat een verlaging van de census in alle gemeenten tot 20 gulden een stijging van het aantal kiesgerechtigden zou opleveren van 136.000 naar 180.000, ofwel van 12,7%

⁵ J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* ('s-Gravenhage 1921 [oorspr.1848]) 42-43.

⁶ Zie hierover: D. Donker Curtius bij de behandeling van de Kieswet in 1850, *Handelingen II*, 7 juni 1850, 11-12.

⁷ R. de Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum 1999) 14.

van de volwassen mannelijke bevolking tot 16,7%. Dat was niet heel spectaculair, maar toch voldoende om in de jaren 1870 tot verhitte debatten te leiden.

De census bestond uit de aanslag in de directe rijksbelastingen. Dat waren de grondbelasting, de personele belasting en de patentbelasting. De personele belasting had betrekking op uiterlijke kentekenen van welstand waarvan de belangrijkste de huurwaarde van de woning was. Deze kwam ten laste van de hoofdbewoner, hetzij huurder hetzij eigenaar. Het patent was een soort bedrijfsbelasting, waarvan de aanslag op zeer uiteenlopende wijze tot stand kwam. Soms vormde het aantal werklieden de basis van de aanslag, soms de omzet en in andere gevallen gold weer een vast tarief. Aangezien landbouwers daarvan waren vrijgesteld, was het patent een belasting die vooral in de steden van belang was.

De ongelijkmatige, soms zelfs grillige werking van het belastingstelsel had gevolgen voor de samenstelling van het electoraat. Aangezien het belastingstelsel lang niet altijd de sterkste schouders het zwaarst belastte, betekende dit dat de kiesgerechtigden niet alleen uit de rijkste inwoners bestonden. Zo zorgde het patent ervoor dat in de steden nogal wat ambachtslieden en middenstanders het kiesrecht bezaten. In middelgrote steden als Haarlem en Delft behoorde rond de 50% van het electoraat tot deze groepen.⁸

Een groep burgers die buiten de boot van het kiesrecht viel, betrof vermogende alleenstaande mannen die een etage huurden. Doordat de personele belasting ten laste kwam van de eigenaar of de hoofdhuurder werden zij niet aangeslagen. Hierdoor waren er zelfs Kamerleden die geen actief kiesrecht bezaten. In 1880 was dat het geval met onder anderen H. Goeman Borgesius en eerder zelfs met de voorzitter van de Tweede Kamer, de vermogende W.H. Dullert.⁹

⁸ L. Blok, *Stemmen en kiezen. Het kiesstelsel in Nederland in de periode 1814-1850* (Groningen 1987) 252-253; L. Blok, “Van eene wettelijke fictie tot eene waarheid”. Beschouwingen over kiesstelsel en kiesrecht in Nederland in de eerste helft van de negentiende eeuw’, *Tijdschrift voor Geschiedenis* 92 (1979) 391-412: 410.

⁹ W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland van 1849 tot 1901* (s-Gravenhage 1948) 598; *Handelingen* II, 28 september 1880, 12.

Grondwettelijke obstakels voor kiesrechthervorming

In de tweede helft van de negentiende eeuw werd veel waarde gehecht aan de Grondwet. Zo werden voorstellen tot wijziging van de Kieswet steevast expliciet aan de betreffende Grondwetsartikelen getoetst. Doordat deze bepalingen niet altijd even helder waren geformuleerd, leverde dat veel stof tot debat op.

Welke kiesrechthervormingen werden bemoeilijkt door de Grondwet? Allereerst was er de koppeling van het kiesrecht aan het belastingstelsel. Vrijwel alle Kamerleden waren het erover eens dat het belastingstelsel hervormd moest worden, maar door onenigheid over de gewenste richting kwam het er steeds niet van. Het gevolg was dat de verwachte belastinghervorming als een donkere wolk boven elk voorstel tot kiesrechthervorming hing. Immers, wat voor zin had het om het kiesrecht te hervormen op basis van het oude belastingstelsel wanneer een hervorming van dat stelsel later voor onverwachte electorale effecten zou zorgen? Kregen daardoor ongeschikte personen toegang tot het electoraat of verloren de liberalen daardoor hun parlementaire meerderheid? Om deze impasse te doorbreken, raakten steeds meer Kamerleden vanaf de jaren 1870 ervan overtuigd dat het kiesrecht beter niet op belastingen kon worden gebaseerd.

Een ander obstakel was de grondwettelijke bepaling dat de census voor de gemeenteraadsverkiezingen de helft bedroeg van die voor de Tweede Kamer. Elke censusverlaging voor de Tweede Kamer betekende dus tevens een verlaging van de census voor de gemeenteraad. De vrees dat er ongeschikte personen tot het electoraat voor de gemeenteraad zouden toetreden als neveneffect van een censusverlaging voor de Tweede Kamer was groot onder de Kamerleden. Genoeg reden voor een aantal van hen om tegen censusverlaging te zijn.

Het grondwettelijk voorschrift dat de census werd vastgesteld naar de plaatselijke omstandigheden leidde tot veel interpretatieverschillen. Betekende dit dat de census zo werd bepaald dat lokale welvaartsverschillen werden gecorrigeerd met als doel om overal op een gelijke verhouding tussen kiesgerechtigden en inwoners uit te komen, of moest de census er juist voor zorgen dat lokale welvaartsverschillen tot verschillende percentages kiesgerechtigden zouden leiden? ¹⁰ De zaak werd verder

¹⁰ Zie voor de relatie tussen belastingstelsel en kiesrecht: De Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit*, 15-19.

gecompliceerd doordat het belastingstelsel niet overal op dezelfde wijze werkte. Zo stegen de tarieven van sommige directe belastingen naarmate het bevolkingsaantal toenam. Bij het opstellen van de censustabel in 1850 was over deze zaken nauwelijks gesproken, waardoor aan de tabel een duidelijke systematiek ontbrak met als gevolg dat in latere jaren veel vruchteloze debatten werden gewijd aan de betekenis van de woorden 'plaatselijke gesteldheid'.

Een laatste obstakel voor kiesrechthervorming was de interpretatie die Thorbecke in 1850 had gegeven aan de passage in de Grondwet 'betalende in de directe belastingen'. Volgens hem betekenden die woorden niet meer dan aangeslagen zijn in de belastingen en niet dat het bedrag al betaald moest zijn.¹¹ Vooral bij verkiezingen voor de gemeenteraad kon het daardoor verleidelijk zijn om arme aanhangers in een belasting te laten aanslaan zodat ze op de kiezerslijst terechtkwamen. Dat ze later wegens onvermogen hun aanslag niet betaalden, was van weinig belang want wie eenmaal op de gesloten kiezerslijst stond, bleef daar het hele jaar op. In 1876 leidde deze mogelijkheid tot het schandaal van de zogeheten 'kiezersskweek' te Elst, waar dertig onvermogende personen kiezer waren geworden en de meerderheid in de raad hadden weten te verzetten. De Tweede Kamer debatteerde uitvoerig over de kwestie en een groot aantal Kamerleden kwam tot de conclusie dat alleen een grondwetsherziening herhaling kon voorkomen.¹² Al deze obstakels zorgden er in de loop van de jaren zeventig van de negentiende eeuw voor dat steeds meer Kamerleden ontvankelijk werden voor het idee van een grondwetsherziening om de problemen rond het kiesstelsel op te lossen.

Hervormingsvoorstellen met een partijpolitieke achtergrond

De eerste hervormingsvoorstellen waren vooral geïnspireerd door electoraal gewin. Vanaf de tweede helft van de jaren 1860 stonden de verkiezingen steeds meer in het teken van partijstrijd. Kiezers stemden minder op personen en meer op de partijen waartoe de kandidaten behoorden. Doordat kiezers partijgangers werden, konden de partijen hun aanhang lokaliseren en proberen deze te vergroten door gerichte uitbreiding van het kiesrecht.

¹¹ *Handelingen* II, 11 juni 1850, 8-10.

¹² *Handelingen* II, 24 mei 1876, 1575-1584.

Electoraal gewin was niet het enige motief voor hervormingsvoorstellen. De uitbreiding van het kiesrecht in Groot-Brittannië in 1867 en de invoering van algemeen mannenkiesrecht in de Noord-Duitse Bond maakten verschillende Kamerleden ontvankelijker voor kiesrechtuitbreiding. Dat was niet alleen het geval bij vooruitstrevende Kamerleden, maar ook bij een conservatieve katholiek als F.J.E. van Zinnicq Bergmann: 'In Nederland is het volk niet minder rijp voor de uitbreiding van het kiesrecht dan in andere landen, en wij kunnen dus niet achterblijven; de tijdgeest drijft ertoe.'¹³ Dat gevoel niet te kunnen achterblijven werd sterker naarmate het kiesrecht zich overal verder uitbreidde zoals naar de Zuid-Duitse staten na de stichting van het Duitse keizerrijk in 1871, de verdere uitbreiding in Groot-Brittannië in 1884 en het algemeen kiesrecht in Frankrijk. De situatie in het buitenland bleef tot 1917 een niet onbelangrijke, zij het niet altijd expliciet benoemde, stimulans voor de voorstanders van uitbreiding.

Het eerste partijpolitiek geïnspireerde voorstel was dat van de conservatief J. Heemskerk Azn. Hij stelde in 1869 voor om de census in alle gemeenten te verlagen tot het grondwettelijk minimum, behalve in 23 steden waar die ongeveer gehalveerd zou worden. Volgens Heemskerk riekte het huidige kiesrecht te veel naar een plutocratie, waarmee hij bedoelde dat de rijke burgers het electoraal voor het zeggen hadden. Op de achtergrond speelde echter de verwachting mee dat de conservatieven zouden profiteren van een censusverlaging.¹⁴ Thorbecke sneed behandeling van het amendement af met een motie van orde waarin het voorstel ontijdig en onvoorbereid werd genoemd. De motie werd aangenomen. Vrijwel alle liberalen hadden voorgestemd en alle conservatieve protestanten, katholieken en antirevolutionairen tegen.¹⁵

Partijbelangen hadden ook de overhand bij de parlementaire behandeling van het voorstel tot censusverlaging dat in 1872 door het liberale kabinet-De Vries-Fransen van de Putte werd ingediend. Het voorstel had niet tot doel de liberalen te bevoordelen. Op 43 gemeenten na werd overal de census teruggebracht tot het grondwettelijk minimum van 20 gulden; een radicale verlaging met een, vanuit het heden gezien, beperkt

¹³ *Handelingen* II, 19 april 1869, 1183.

¹⁴ J.J. Huizinga, *J. Heemskerk Azn. (1818-1897). Conservatief zonder partij* (Harlingen 1973) 171; *Verslag der staatscommissie* ('s-Gravenhage 1884) 102-103.

¹⁵ *Handelingen* II, 20 april 1869, 1189, 1195, 1201.

effect. Volgens minister J.H. Geertsema zou het aantal kiesgerechtigden namelijk stijgen van 105.452 tot 134.337 personen.¹⁶

Nogal wat liberalen hadden bezwaar tegen een sterke censusdaling op het platteland in verband met de verlaging van de census voor de gemeenteraad. 'Door lieden, noch ontwikkeld, noch zelfstandig genoeg om uit eigen oogen te zien en alleen het algemeen belang te behartigen, konden raadsleden op het kussen worden gebragt, die in eene rigting werkzaam waren, waarvan verderfelijke gevolgen voor menig publiek belang, met name het volksonderwijs, te vreezen waren.'¹⁷

Onder liberale druk verhoogde minister Geertsema de census in een aantal plattelandsgemeenten weer tot boven het minimum. Zijn voorstel om voor die gemeenten een census van 26 gulden vast te stellen, leverde een antirevolutionair amendement op tot verlaging tot 24 gulden en een liberaal amendement tot een verdere verhoging tot 28 gulden. Nadat beide amendementen waren verworpen, strandde ook het wetsontwerp.¹⁸ Dit gevecht op de vierkante meter - twee gulden meer of minder leverde per kiesdistrict vermoedelijk nog geen honderd kiesgerechtigden op - toont hoezeer kiesrechthervorming in deze jaren verstrengeld was geraakt met partijstrijd.

De Grondwetsherziening van 1887

In de eerste jaren na 1870 vroegen Kamerleden zich wel eens af waar die aandrang om het kiesrecht te hervormen toch vandaan kwam. Een buitenparlementaire beweging bestond immers niet. In 1883 veranderde dat met de oprichting van de Bond voor Algemeen Stemrecht, waarin politieke verenigingen en arbeidersverenigingen samenwerkten. Een van die arbeidersbewegingen was de Sociaal-Democratische Bond (SDB), die van het algemeen kiesrecht verwachtte dat het de toestand van arbeiders zou verbeteren. Verschillende demonstraties werden gehouden, waarvan vooral

¹⁶ *Kamerstukken* II, 1872-1873, 74, nr. 2; 3, 4.

¹⁷ *Kamerstukken* II, 1872-1873, 74, nr. 8, 64.

¹⁸ *Kamerstukken* II, 1873-1874, 113, nr. 14bis, 15; *Handelingen* II, 19 juni 1874, 1639, 1650-1651.

die in 1885 in Den Haag veel indruk maakte en waarnaar in de Kamer tijdens kiesrechtdebatten regelmatig werd verwezen.¹⁹

Het kabinet-Heemskerk dat in 1883 aantrad, wilde geen hervorming binnen de Grondwet maar wilde deze zelf herzien. Daartoe stelde zij een staatscommissie in die voorstelde de woning als grondslag van het kiesrecht te nemen. Bezitters van woningen vanaf een zekere waarde waren volgens de commissie gezeten burgers die belang hadden bij het in stand houden van de maatschappij.²⁰ Het kabinet nam deze redenering over en stelde voor het kiesrecht te verlenen aan de meerderjarige ingezetenen Nederlanders die als hoofd van een huisgezin een woning in gebruik hadden waarvan de jaarlijkse huurwaarde niet beneden de 50 gulden mocht liggen.²¹

Zowel voor de staatscommissie als voor de regering was het kiesrecht in Groot-Brittannië een belangrijke inspiratiebron. Daar was in 1885 het kiesrecht uitgebreid tot alle gezinshoofden en kamerhuurders, de zogenaamde *lodgers*, die hun woning of kamer tenminste twaalf maanden onafgebroken hadden bewoond.²² Heemskerk stelde de voorgestelde huurwaarde gelijk met die van de *freeholders vote* in Engeland.²³

De voorstellen haalden de plenaire behandeling niet omdat het tegelijk ingediende onderwijsartikel werd afgestemd. Hierop volgde een Kamertonbinding die een liberale meerderheid opleverde. De liberalen dwongen de regering vervolgens nieuwe grondwetsvoorstellen in te dienen waarin de gewone wetgever een grote mate van vrijheid werd gegeven, zodat kiesrechtuitbreidingen in het vervolg bij gewone wet konden worden geregeld. Verder wilden de liberalen dat de regering voorstellen zou indienen voor additionele artikelen die ervoor zouden zorgen dat al bij de eerstvolgende verkiezingen het kiesrecht werd uitgebreid. De definitieve regeling van het kiesrecht kon dan later plaatsvinden in een nieuwe Kieswet. De regering volgde de liberalen maar was wel van mening dat de Grondwet algemeen kiesrecht moest uitsluiten. Op haar voorstel werd daarom de volgende bepaling opgenomen:

¹⁹ T. van der Meer, S. van Schuppen en S. Veen, *De SDAP en de kiesrechtstrijd. De ontwikkeling van de Nederlandse sociaal-democratie 1893-1913* (Amsterdam 1981) 26-27.

²⁰ Huizinga, J. *Heemskerk's Agn.*, 171; *Verslag der staatscommissie* ('s-Gravenhage 1884) 2.

²¹ A.R. Arntzenius, *Handelingen over de herziening der Grondwet*, II ('s-Gravenhage 1884-1888 10 dln.) XIX-XX, 31.

²² D.G. Wright, *Democracy and reform 1815-1885* (Harlow 1994) 98.

²³ *Handelingen* II, 2 juni 1885, in: Arntzenius II, 40.

De leden der Tweede Kamer worden regstreeks gekozen door de mannelijke ingezetenen, tevens Nederlanders, die de door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand bezitten en den door die wet te bepalen leeftijd, welke niet beneden drie en twintig jaren mag zijn, hebben bereikt.²⁴

‘Kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijke welstand’: een meer rekbare omschrijving van de op te stellen criteria voor kiesrecht had de regering niet kunnen bedenken. Ze zouden het hiernavolgende decennium dan ook aanleiding zijn voor veel politieke strijd. Wel had de regering door de uitsluiting van bedeeden in een ander artikel een slot op de deur naar algemeen kiesrecht gezet.

De regering stelde voor om in de additionele artikelen te bepalen dat iedere volwassen mannelijke Nederlander die ten volle in de personele belasting was aangeslagen het kiesrecht kreeg. Alleen aan woningen die niet waren vrijgesteld van de belasting of voor aftrek in aanmerking kwamen, kon dan kiesrecht worden ontleend. Daarnaast leverde een aanslag van minimaal 12 gulden in de grondbelasting ook kiesrecht op.²⁵

Het regeringsvoorstel zou naar verwachting een op de vier volwassen mannen kiesrecht geven. Nogal wat liberalen vonden dit aan de magere kant en onder druk van de Kamer verlaagde de regering de aanslag in de grondbelasting tot 10 gulden en introduceerde ze de zogenaamde lodgersbepaling, waardoor kamerbewoners die niet zelfstandig in de personele belasting waren aangeslagen toch kiesrecht verkregen. Het resultaat was dat het aantal kiesgerechtigden steeg van ongeveer 136.000 tot 292.000 ofwel 27,1% van de volwassen mannen.

Algemeen kiesrecht

Tijdens de Kamerdebatten bleek dat over de betekenis van het algemeen kiesrecht verschillende opvattingen bestonden. Wat er in ieder geval niet mee werd bedoeld, was het huidige algemeen kiesrecht dat bijna zonder restricties aan alle volwassen Nederlanders wordt verstrekt. Daarvoor werd

²⁴ *Kamerstukken* II, 1886-1887 LVIII, in: Arntzenius IV, 186-187.

²⁵ *Kamerstukken* II, 1886-1887 Memorie van Antwoord 25 november 1886, in: Arntzenius IV, 198.

een andere term gebruikt, namelijk het allemanskiesrecht.²⁶ Geen enkele voorstander van algemeen stemrecht wilde iedereen toelaten. In elke definitie werden gevangenen, personen die onder curatele stonden en bedeeden uitgesloten en ook vaak nog andere groepen. Zo was de linkse liberaal L. Oldenhuis Gratama van mening dat bij de invoering van algemeen stemrecht ook alle analfabeten buitengesloten moesten worden alsmede alle personen die in de voorgaande twee jaar hun belasting niet hadden betaald.²⁷

Bijna niemand in de Kamer beschouwde het kiesrecht als een natuurrecht of mensenrecht dat alle meerderjarige mannelijke burgers zonder restricties toekwam. Het idee dat kiesrecht eigenlijk een kiesbevoegdheid betrof die de overheid als functie verstrekke, overheerste de debatten. Dat gold zelfs voor links-liberale Kamerleden als Oldenhuis Gratama en S. van Houten, hoe vaak die ook verwezen naar de staatkundige rechten van de burgers.

Organisch of individueel kiesrecht

Organisch kiesrecht wordt vaak in verband gebracht met de confessionele partijen. Zij waren meestal tegenstander van individueel kiesrecht, vaak aangeduid als atomistisch en geënt op de Franse Revolutie. Er bestonden twee hoofdvarianten van organisch kiesrecht. In de ene variant vormden maatschappelijke kringen (beroepen, standen) het uitgangspunt. De kiezers die tot een kring behoorden, kozen daarvoor afgevaardigden. In de andere variant vormde het gezin de grondslag van het kiesrecht.

De eerstgenoemde variant werd in Nederland voor 1918 nauwelijks gepropageerd, omdat volgens de voorstanders de Franse Revolutie alle maatschappelijke kringen had vernietigd.²⁸ De enige kring die de revolutionaire stormen wel had overleefd, was het gezin. Daarop baseerden de voorstanders dan ook hun alternatieven. Zo diende jhr. A.F. de Savornin Lohman bij de grondwetsherziening van 1887 een amendement in dat

²⁶ *Kamerstukken* II, Nieuwe overwegingen afdelingen, 5 januari 1887, in: Arntzenius IV, 314; *Handelingen* II, 16 februari 1887, in: Arntzenius V, 93; *Handelingen* II, 18 maart 1887, in: Arntzenius VI, 245.

²⁷ *Kamerstukken* II, juni 1885, Nota L. Oldenhuis Gratama, in: Arntzenius II, 365.

²⁸ *Handelingen* II, 16 maart 1887, in: Arntzenius VI, 142; 17 maart 1887, in: Arntzenius VI, 183; 22 maart 1887, in: Arntzenius VI, 302.

bepaalde dat van alle personen die tot een gezin behoorden, er slechts één het kiesrecht mocht uitoefenen.²⁹ Aangezien de term gezin als een leefeenheid werd opgevat, kregen ook ongehuwde zelfstandige personen het kiesrecht.³⁰

Opmerkelijk is dat ook nogal wat liberalen gecharmeerd waren van het organisch kiesrecht. Zo bekende R.P. Mees ook sympathiek te staan tegenover de antirevolutionaire organische gedachte over maatschappelijke kringen. Naar eigen zeggen was hij beslist niet de enige liberaal die geïnteresseerd was in organisch kiesrecht.³¹ Ook linkse liberalen als B.H. Heldt en Van Houten stonden positief tegenover organisch kiesrecht. Van Houten was voorstander van algemeen stemrecht, maar tegelijk gekant tegen hoofdelijk stemrecht, omdat hij het gezin beschouwde als de elementaire eenheid van de maatschappij. Onder algemeen stemrecht verstond hij dan ook algemeen stemrecht van mannelijke en vrouwelijke familiehoofden.³²

Voorstellen tot de invoering van organisch kiesrecht haalden het echter niet, zodat het kiesstelsel in naam individueel bleef. In de praktijk zorgde het vereiste van een aanslag in de directe belastingen ervoor dat het verschil met gezinshoofdenkiesrecht eigenlijk maar klein was. In 1894 constateerden de antirevolutionairen Ae. baron Mackay en J. van Alphen in een terugblik terecht dat het kiesrecht tussen 1848 en 1888 de facto een gezinshoofdenkiesrecht was geweest.³³ Pas wanneer een man een gezin stichtte en een eigen woning betrok, kwam hij voor kiesrecht in aanmerking.

Vrouwenkiesrecht

De Grondwet van 1848 noch de Kieswet van 1850 sloot vrouwen expliciet uit van kiesrecht. Wel sloot de bepaling in de Kieswet dat de aanslag van vrouwen aan hun man ten goede kwam, gehuwde vrouwen in de praktijk uit. Dat gold natuurlijk niet voor weduwen en ongetrouwde vrouwen. Zij betaalden namelijk de aanslag in de directe belastingen zelf. Op grond

²⁹ *Handelingen* II, 22 maart 1887, in: Arntzenius VI, 308.

³⁰ *Ibidem*, 353-354.

³¹ *Handelingen* II, 17 maart 1887, in: Arntzenius VI, 175.

³² *Handelingen* II, 17 maart 1887, in: Arntzenius VI, 157; 22 maart 1887, in: Arntzenius VI, 312, 320.

³³ *Handelingen* II, 20 februari 1894, 754, 757.

hiervan probeerde de ongehuwde arts Aletta Jacobs in 1883 op de kiezerslijst voor de Amsterdamse gemeenteraad te komen. Het gemeentebestuur wees haar eis om op de lijst geplaatst te worden af, hetgeen bevestigd werd door de Hoge Raad.³⁴

Om een eind aan alle onduidelijkheid te maken, stelde het kabinet-Heemskerk in 1885 voor om aan de vereisten voor het actief kiesrecht het woord ‘mannelijk’ toe te voegen. Sterke argumenten om het vrouwenkiesrecht af te wijzen, had de regering echter niet: ‘de deelneming, zoowel van gehuwde als van ongehuwde vrouwen aan de verkiezingen heeft eigenaardige bezwaren.’³⁵ De liberaal J.W.H. Rutgers van Rozenburg, tegenstander van sterke uitbreiding van het mannenkiesrecht, maar sympathiek tegenover vrouwenkiesrecht, bracht daar tegenin: ‘Maar wat zullen wij dan antwoorden op de vraag (...) waarom eene vrouw wel mag zijn post- en telegraafbeambte, wel hoofdonderwijzeres en directrice eener hooger burger-school, wel geleerde schrijfster (...) wel Regentes en Koningin, maar niet kiezeres?’³⁶ De regering bleef het antwoord schuldig.

Hoewel kiesrecht voor vrouwen dus niet onbesproken bleef, was er van een beweging voor vrouwenkiesrecht geen sprake. De discussie was beperkt tot individuen. De verwikkelingen rond het hierna te bespreken wetsvoorstel van J.P.R. Tak van Poortvliet gaven de stoot tot de oprichting van de Vereeniging voor Vrouwenkiesrecht in 1894. Aangezien vrouwen grondwettelijk van het kiesrecht waren uitgesloten, richtte het streven van de vereniging zich op grondwetsherziening.³⁷

Kieswetvoorstel Tak van Poortvliet

Nadat de kiezerslijsten van 1888 waren opgemaakt, bleek al snel dat er nauwelijks werklieden onder de kiezers waren te vinden. Veel vooruitstrevende Kamerleden hadden daarop wel gehoopt. Het werd pijnlijk duidelijk dat de parlementaire debatten rond de grondwetsherziening hadden geleden onder een gebrek aan betrouwbare statistische gegevens

³⁴ M. Bosch, *Een onwrikbaar geloof in rechtvaardigheid. Aletta Jacobs 1854-1929* (Amersfoort 2005) 170-174.

³⁵ *Kamerstukken* II, Nota, in: Arntzenius IV, 367.

³⁶ *Handelingen* II, 16 maart 1887, in: Arntzenius VI, 123-124.

³⁷ Bosch, *Een onwrikbaar geloof in rechtvaardigheid*, 264-275.

over de gevolgen van de nieuwe bepalingen. Staatsrechtgeleerde J.T. Buys merkte enkele jaren later treffend op: 'Het wijder uitzetten van de netten heeft ons zeker eene ruime vangst verzekerd, maar wat wij bij het ophalen van die netten vonden hadden wij niet gezocht en wat wij zochten vonden wij niet.'³⁸

In haar programma voor de verkiezingen van 1891 stelde de Liberale Unie dat het kiesrecht binnen de grenzen van de Grondwet uitgebreid moest worden tot de kring der werklieden. Na de verkiezingen trad een liberaal kabinet aan met Tak van Poortvliet als minister van Binnenlandse Zaken. Aan hem de taak om de grondwettelijke eis van 'kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand' in overeenstemming te brengen met het kiesrecht voor werklieden. Na een eerste vruchteloze poging stelde Tak van Poortvliet voor om het voorzien in eigen onderhoud en dat van het gezin te beschouwen als kenteken van maatschappelijke welstand én van geschiktheid.³⁹ Dit uitgangspunt werd door de Kamer overgenomen. Daarmee was echter nog niets beslist, het ging immers om de vraag wat er dan concreet moest worden verstaan onder voorzien in eigen onderhoud en dat van het gezin. Wel was met de aannahme van dit artikel duidelijk dat van de census of huurwaarde als criterium was afgezien. Het ging nu om het vaststellen van de mate waarin werd voorzien in de allereerste levensbehoeften: voeding, huisvesting en verwarming.⁴⁰

Het is opmerkelijk hoe ver de Kamer in korte tijd was opgeschoven. De criteria waarover nu werd gesproken zouden enkele jaren eerder door de meerderheid terzijde zijn geschoven als leidend tot algemeen kiesrecht. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat de liberale Kamermeerderheid Tak van Poortvliet niet wilde laten vallen en daarom bereid was een heel eind mee te gaan met zijn in veler ogen te radicale voorstel. Die bereidwillige houding betekende niet dat de liberale Kamerleden alles slikten. Zo nam W. van der Kaay geen genoegen met het uitgangspunt van Tak van Poortvliet, dat volgens hem erop neerkwam dat iedereen kiesgerechtigde werd die kon zeggen:

ik leef, ik besta en ontvang van niemand onderstand: dus ik voorzie in het onderhoud van mij en mijn gezin; 't is waar ik heb vandaag nog

³⁸ J.T. Buys, 'Aan gene zijde van het algemeen stemrecht' (november 1892) in: idem, *Studiën over staatkunde en staatsrecht* II (Arnhem 1895, 2 dln.) 359.

³⁹ *Kamerstukken* II, 1893-1894, 6, nr. 2, artikel 3.

⁴⁰ *Handelingen* II, 22 februari 1894, p. 792; 27 februari, 835, 850.

niets gegeten, mijne kinderen lijden honger en koude, wij gaan in lompen gekleed, wij huizen met ons zessen in een kelder (...) maar wij ontvangen niets van anderen.⁴¹

Uiteindelijk strandde het wetsvoorstel van Tak van Poortvliet op zijn onwil om de Kamer tegemoet te komen. Een amendement dat eiste dat een woning waaraan kiesrecht werd ontleend niet alleen uit een kamer mocht bestaan maar daarnaast ook over een keuken of een andere ruimte bestemd voor huishoudelijk gebruik moest beschikken, werd tegen de zin van de minister aangenomen. Hierop trok deze zijn wetsvoorstel in, waarna de Kamer krachtens vooraf gemaakte afspraken werd ontbonden.⁴²

Veel oppositie tegen de voorgestelde uitbreiding kwam voort uit vrees voor een numeriek overwicht van de niet-bezittende klasse. Zo werd het kiesrecht volgens de behoudende liberaal Van Karnebeek vooral begeerd om op kosten van de staat en door middel van staatsdwang het lot van de laagste klassen te verbeteren.⁴³ Meer specifiek was de bezorgdheid over het oprukkend socialisme. Zo sprak de liberaal H.J. Bool over de SDB: 'dat die partij de omverwerping der bestaande maatschappelijke orde beoogt met alle haar ten dienste staande wettige of onwettige, vredelievende of gewelddadige middelen'. Het stemrecht aan dergelijke personen verlenen, was volgens Bool hoog spel.⁴⁴

De verkiezingen volgend op de Kamerontbinding stonden geheel in het teken van het wetsvoorstel van Tak van Poortvliet. Overal stonden taktianen tegenover antitaktianen. De scheidslijn liep door alle partijen heen. Alleen de katholieken wisten de gelederen enigszins gesloten te houden op basis van een manifest waarin bijna alle Kamerleden pleitten voor een ruime kiesrechtuitbreiding, maar niet zo ver als Tak van Poortvliet wilde gaan. De antirevolutionairen en liberalen vielen daarentegen uiteen in twee elkaar bestrijdende kampen. Na de herstemmingen bleken er 56 antitaktianen gekozen tegenover 44 voorstanders van Tak van Poortvliet. Uit de antitaktiaanse liberale Kamerleden kwam vervolgens het kabinet-Röell tot stand met daarin een belangrijke plaats voor prominente tegenstanders

⁴¹ *Handelingen* II, 1893-1894, 27 februari 1894, 835.

⁴² G. Taal, *Liberalen en radicalen in Nederland 1872-1901* (Den Haag 1980) 199-201; *Handelingen* II, 8 maart 1894, 967-984.

⁴³ *Handelingen* II, 25 juli 1893, 1606.

⁴⁴ *Handelingen* II, 25 juli 1893, 1596.

van Tak van Poortvliet. Een van de felste critici, Van Houten, werd minister van Binnenlandse Zaken.⁴⁵

De Kieswet-Van Houten

Het wetsvoorstel dat Van Houten in juni 1895 indiende, was gebaseerd op een amendement dat hij eerder samen met Van der Kaay en W.H. de Beaufort had ingediend bij de behandeling van het wetsvoorstel van Tak van Poortvliet. Allereerst kregen alle mannen die waren aangeslagen in de rijksbelastingen én hun aanslag hadden betaald het kiesrecht. Voor de grondbelasting was een minimumaanslag van 1 gulden vereist. Vervolgens konden ook hoofden van gezinnen, die een huis of perceel huurden van een bepaalde huurwaarde en waarvoor geen personele belasting werd betaald, het kiesrecht verwerven. Een derde manier waarop kiesrecht werd verworven, was op grond van een bepaalde hoeveelheid loon of pensioen, een minimum spaarsaldo of het bezit van bepaalde diploma's. De regeling betreffende het loon en pensioen was onder andere in het leven geroepen om alleenstaande mannen, die geen huis huurden of in de belastingen waren aangeslagen, kiesrecht te geven. Het ging dan vooral om onderhuurders en kostgangers.⁴⁶

Het gebruik van betaalde belastingen en huurwaarde als criteria betekende een duidelijke stap terug ten opzichte van het wetsvoorstel van Tak van Poortvliet. Kiesgerechtigden moesten aan positieve criteria voldoen. Radicale en vooruitstrevende liberalen stemden dan ook overwegend tegen het voorstel, evenals conservatieve tegenstanders. Het waren de gematigde voorstanders die ervoor zorgden dat het voorstel toch een meerderheid kreeg.

Door de nieuwe bepalingen steeg het percentage kiesgerechtigde volwassen mannen van ongeveer 26% in 1889 tot 52% in 1901 en 68% in 1913. De stijging na 1901 had twee belangrijke oorzaken: economische groei en politieke strijd. De economische groei zorgde voor welvaartsstijging en geldontwaarding waardoor mannen sneller aan de voorwaarden voldeden, terwijl in de kiesdistricten met felle politieke strijd de partijen ervoor zorgden dat zoveel mogelijk aanhangers op de kiezerslijst terechtkwamen. Zo bedroeg het percentage in het district Enkhuizen in

⁴⁵ Taal, *Liberalen en radicalen*, 360, 377.

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 1894-1895, 200, nr. 3, 29-31.

1913 al ruim 88%. Bijna alle mannen, afgezien van de bedeeden, hadden daar vermoedelijk al het kiesrecht.⁴⁷

Nadat de Kieswet-Van Houten in werking was getreden, trad er een periode op waarin uitbreiding van het kiesrecht wat naar de achtergrond verdween. Het duurde echter niet heel lang voordat kiesrechtuitbreiding weer prominent op de politieke agenda stond. In de aanloop naar de verkiezingen van 1905 spraken de Liberale Unie en de Vrijzinnig-Democratische Bond zich uit voor een blanco artikel in de Grondwet, wat wilde zeggen dat er geen beperkende voorwaarden meer werden gesteld. Menigeen interpreteerde dit als een opstapje naar het algemeen kiesrecht. Het liberale minderheidskabinet-De Meester, dat na de verkiezingen optrad, wilde dat blanco artikel realiseren, maar viel in 1908 voortijdig. Bij de verkiezingen van 1909 pleitte de Liberale Unie voor algemeen mannenkiesrecht na grondwetsherziening.⁴⁸

Was rond 1850 voor sommige personen algemeen kiesrecht – wat dit dan ook precies betekende – op den duur onafwendbaar, voorlopig bleef het nog een stip op een verre horizon. In het eerste decennium van de twintigste eeuw waren de omstandigheden geheel gewijzigd. Sociaaldemocraten, die met een gestage electorale opmars bezig waren, unie-liberalen en vrijzinnig-democraten waren overtuigde voorstanders van algemeen kiesrecht geworden. Ook de vrije liberalen waren geen principiële tegenstanders meer, mits er waarborgen werden ingebouwd tegen misbruik zoals een versterkte Eerste Kamer.⁴⁹ Onder de katholieken liepen de meningen uiteen. Een commissie die was ingesteld door de Algemene Bond van R.K. Kiesverenigingen verwierp wel het kiesrecht als natuurrecht, maar was verdeeld over de vraag hoe het kiesrecht eruit moest komen te zien. Drie leden waren voor gezinshoofdenkiesrecht en twee voor algemeen mannenkiesrecht.⁵⁰

Inmiddels werd de term algemeen kiesrecht ook anders gedefinieerd dan rond 1850. Aanvankelijk kende het begrip vooral een sociaaleconomische invalshoek. Uitbreiding betekende vooral kiesrecht

⁴⁷ R. de Jong, H. van der Kolk en G. Voerman, *Verkiezingen op de kaart 1848-2010. Tweede Kamerverkiezingen vanuit geografisch perspectief* (Utrecht 2011) 50-55.

⁴⁸ P. van Schie, *Vrijheidsstreven in verdrukking. Liberale partijpolitiek in Nederland 1901-1940* (Amsterdam 2005) 71-73.

⁴⁹ Van Schie, *Vrijheidsstreven*, 125, 142.

⁵⁰ L.E.M. von Fisenne e.a., *Rapport omtrent het kiesrechtvraagstuk uitgebracht aan den Alg. Bond van R.K. Kiesverenigingen in Nederland* (Amsterdam 1907).

verstrekken aan mannen uit lagere sociaaleconomische groepen. Tegen het einde van de negentiende eeuw kwam daar het kiesrecht voor vrouwen bij, wat de term algemeen kiesrecht van zijn exclusief sociaaleconomische dimensie ontdeed.

De Anti-Revolutionaire Partij (ARP) hield lang vast aan het gezinshoofdenkiesrecht. Onder gezin werden ook ‘onvolledige gezinsformatiën’ begrepen, hetgeen de deur opende voor alleenstaande mannen. Na het in werking treden van de Kieswet-Van Houten bestond er aan de antirevolutionaire zijde echter voorlopig weinig behoefte om het kiesrecht opnieuw aan de orde te stellen.⁵¹ Dat veranderde na het aantreden van het confessionele kabinet-Heemskerk in 1908, dat in 1910 een grondwetscommissie instelde met bijna alle politieke kopstukken. Alle leden van de commissie wilden het artikel uit 1887 wijzigen, maar de meningen over de richting waarheen liepen sterk uiteen. Abraham Kuyper, oprichter en voorman van de ARP, diende een nota in waarin hij inging op het verschil tussen individualistisch en organisch kiesrecht. In het eerste geval vertegenwoordigde elke kiezer alleen zichzelf. Iedereen die geen kiesrecht bezat, ook minderjarigen, werd niet vertegenwoordigd. Bij organisch kiesrecht vertegenwoordigde het gezinshoofd alle leden van het gezin. De uitslag van een verkiezing onder organisch kiesrecht was volgens Kuyper daarom geen optelsom van individuen, maar een uitslag ‘in nationaal-organische samenhang, dat is *als volk*’.⁵²

Toen na de verkiezingen van 1913 het confessionele kabinet-Heemskerk vervangen werd door het vrijzinnige kabinet-Cort van der Linden, berustten de antirevolutionairen erin dat het in te voeren algemeen mannenkiesrecht niet organisch maar individualistisch zou zijn. Het draagvlak voor organisch kiesrecht bleek te klein. De antirevolutionairen waren er wel unaniem voorstander van, maar onder katholieken en christelijk-historischen waren de meningen verdeeld.

De invoering van het algemeen mannenkiesrecht in 1917 betekende dat elk criterium voor het bepalen van geschiktheid werd verlaten. Belastingaanslag, huur, examens, geschiktheid of belang hebben bij het in stand houden van de bestaande orde: het deed er allemaal niet meer toe. Zoals de vrij-liberaal M. Tydeman stelde: in plaats van ‘het eenvoudig criterium van de individuele geschiktheid van den kiezer’ kwam nu ‘het

⁵¹ P.A. Diepenhorst, *Onze strijd in de Staten-Generaal. Deel II Kiesrecht en koloniale politiek* (Amsterdam 1929), 256-257.

⁵² Geciteerd in: Diepenhorst, *Onze strijd*, 262.

vermogen, om zonder eenige kennis van zaken, niettemin een oordeel te vellen'.⁵³ Ondanks de sceptische toon achtte Tydeman de komst van algemeen mannenkiesrecht echter onvermijdelijk.

Ook voor minister-president P.W.A. Cort van der Linden, ook geen enthousiaste voorstander, stond de onvermijdelijkheid van algemeen mannenkiesrecht voorop. Aangezien hij meende dat ook de kiezers onder het beperkte kiesrecht de gevolgen van de meeste wetgeving niet konden beoordelen en dus feitelijk ongeschikt waren, probeerde hij een oplossing te vinden voor het feit dat er een grote groep nog ongeschiktere kiezers bij zou komen. Hij schoof daartoe de politieke partijen naar voren. Verkiezingen werden gevoerd rond algemene leuzen, die voortkwamen uit idealen. De partijen legden de verbinding tussen deze algemene leuzen en het concrete staatsbeleid. Zij zorgden ervoor dat geschikte personen op de kandidatenlijsten kwamen. 'Wat van den kiezer tegenwoordig wordt verlangd, is niet bekwaamheid tot oordeelen over tal van vragen van Staatsbeleid, maar alleen eene zoodanige belangstelling in de publieke zaak dat hij zich rekenschap geeft met de beginselen van welke politieke partij hij zich het best kan vereenigen.'⁵⁴ Door de politieke partij als intermediair tussen kiezer en staat te schuiven kon iedereen voor wie kiesrecht geen natuurrecht of mensenrecht was maar een kwestie van geschiktheid, de stap maken naar algemeen mannenkiesrecht.

De grondwetsherziening had vrouwen het passief kiesrecht toegekend, maar niet het actief kiesrecht. Wel was het woord 'mannelijk' uit de Grondwet verwijderd zodat voor toekenning van vrouwenkiesrecht alleen een wijziging van de Kieswet nodig was. Toen het eerste onder het algemeen mannenkiesrecht optredende confessionele kabinet-Ruijs-de Beerenbrouck niet van zins bleek die wijziging door te voeren, diende de vrijzinnig-democraat H.P. Marchant in september 1918 daartoe een voorstel in. De confessionele regering zag daar weinig in. De Duitse revolutie en de revolutiedreiging van Troelstra waren vervolgens nodig voor een ommezwaai bij minister-president jhr. Ch.J.M. Ruijs de Beerenbrouck. Op 13 november verklaarde de minister-president dat hij het voorstel van Marchant ondersteunde. Daarmee was er een ruime parlementaire meerderheid voor algemeen vrouwenkiesrecht. In mei 1919 werd de Kieswet aangepast door ook daar het woordje 'mannelijk' te verwijderen.

⁵³ *Handelingen* II, 17 oktober 1916, 179.

⁵⁴ *Handelingen* II, 3 november 1916, 371; *Kamerstukken* II, 1915-1916, 226, nr. 4, 22.

Conclusie

Tussen 1885 en 1917 werd het kiesrecht in drie stappen (1887, 1896 en 1917) uitgebreid van 12% van de volwassen mannen, via 27% in 1888, 52% in 1901 naar algemeen mannenkiesrecht in 1917. Twee jaar later werd dat gevolgd door algemeen vrouwenkiesrecht. Wie dit in 1885 had voorspeld, zou door de meeste mensen niet serieus zijn genomen. Samenvattend zijn er drie factoren die deze snelle uitbreiding verklaren.

Ten eerste breidde het kiesrecht zich in de meeste omringende landen nog sneller uit dan in Nederland. Dat was een stimulans voor vooruitstrevende Kamerleden en een aansporing voor gematigden. Langdurig achterblijven voelde voor veel Kamerleden als een motie van wantrouwen jegens de eigen bevolking.

Ten tweede was het kiesrecht tot het begin van de twintigste eeuw een min of meer 'vrije' kwestie. Ideologisch was het geen linkse of rechtse zaak. Dat was bijvoorbeeld duidelijk te zien bij de stemmingen over kiesrecht in 1887, 1894 en 1896. Pas toen in de loop van het eerste decennium van de twintigste eeuw bijna alle liberalen zich onvoorwaardelijk voor algemeen mannenkiesrecht uitspraken, stond links duidelijker tegenover rechts. Ook toen was rechts echter niet unaniem tegen kiesrechtuitbreiding, maar meer tegen de vorm (individualistisch versus organisch kiesrecht). Het was voor rechts in 1917 dan ook geen heel grote stap om bij de pacificatie in te stemmen met algemeen mannenkiesrecht.

Ten derde kon kiesrecht alleen worden uitgebreid, niet ingekrompen. Verder waren veel Kamerleden van mening dat gewekte verwachtingen beantwoord moesten worden om sociale onrust te voorkomen. Dat was vooral in 1894-1896 duidelijk het geval. Nadat de Kamer naar haar zin al veel te ver was meegegaan met het radicale wetsvoorstel van Tak van Poortvliet, kon het na de intrekking van het wetsvoorstel moeilijk bij een kleine kiesrechtuitbreiding blijven. Het pad voor de Kieswet-Van Houten, waaronder het algemeen mannenkiesrecht al min of meer bereikbaar werd, was in belangrijke mate geëffend door het gestrande voorstel van Tak van Poortvliet.